

Expertenadvies in kader van studieopdracht over verhandelbare ontwikkelingsrechten

‘BeVORderlijke verhalen’

1

Hans Leinfelder – KU Leuven-Departement Architectuur-onderzoeksgroep PLEN

maart 2016

Aanleiding voor bijdrage

In het regeerakkoord van de huidige Vlaamse regering wordt een onderzoek naar verhandelbare ontwikkelingsrechten aangekondigd. Het doel van het onderzoek is na te gaan of een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten toepasbaar is en hoe dit concreet kan worden vormgegeven. Het onderzoek kadert binnen de kennisopbouw rond instrumentarium en het ontwikkelen van efficiënte instrumenten(mixen) voor het nastreven van inhoudelijk-ruimtelijke doelstellingen.

Onder de koepel van een stuurgroep met relevante stakeholders uit het middenveld en de overheid werkte een expertenwerkgroep gedurende vijf workshops van telkens een halve dag rond de verdieping van bepaalde aspecten van het onderzoek. Betrokken experts waren: Ignace Claey (Eubelius en UGent-Faculteit Rechten), Karin De Roo (LDR milieuvocaten), Geert Haentjens (GH ARP), Leonie Janssen-Jansen (Universiteit Wageningen), Hans Leinfelder (KU Leuven-Faculteit Architectuur), Johan Van Reeth (Buur) en Jan Verheyen (Rebel Group). Deze experts werden ook gevraagd om een schriftelijk advies neer te leggen; voorliggend expertenadvies is dit van Hans Leinfelder.

In de opdracht werden volgende grote groepen van onderzoeksvragen meegegeven:

- Welk soort instrument zijn verhandelbare ontwikkelingsrechten: begripsomschrijving en situering?
- In welke context worden verhandelbare ontwikkelingsrechten al toegepast?
- Hoe zijn verhandelbare ontwikkelingsrechten inzetbaar binnen de huidige Vlaamse context?
- Voor welke ruimtelijk-inhoudelijke doelstellingen kunnen verhandelbare ontwikkelingsrechten worden ingezet en kunnen deze ruimtelijke doelstellingen gebiedsgericht worden ingevuld?
- Wat is de concrete vormgeving van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten?

- Hoe kan de handhaafbaarheid van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten verzekerd worden?

Niet alle onderzoeksvragen werden behandeld of even grondig behandeld tijdens de workshops van de expertenwerkgroep. Bovendien tekende zich al snel een duidelijk verschil in expertise tussen de verschillende experts af: sommigen focusten zich in hoofdzaak op de juridische dimensie, anderen waren vooral geïnteresseerd in de financiële haalbaarheid, nog anderen waren vooral geïnteresseerd in de inhoudelijke relevantie voor het ruimtelijke planningsbeleid. De combinatie van deze beide vaststellingen impliceert een reëel risico om als niet-expert foutief of ongenueanceerd op bepaalde van bovenstaande onderzoeksvragen te antwoorden. Om die reden beperkt voorliggend expertenadvies zich vanuit een persoonlijke expertise in hoofdzaak tot een verkenning van de ruimtelijk-inhoudelijke doelstellingen in de Vlaamse context waarvoor verhandelbare ontwikkelingsrechten zouden kunnen worden overwogen. Daarnaast worden enkele algemene bedenkingen geformuleerd met betrekking tot de mogelijke invoering van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen, als een persoonlijke impressie van de interessante en zoekende gedachtewisselingen binnen de expertenwerkgroep.

1. Inzet van (nieuwe) instrumenten moet passen in breder discours

Het regeerakkoord van de huidige Vlaamse regering benadert de mogelijke invoering van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten – of een nog enger systeem van verhandelbare bouwrechten – hoofdzakelijk instrumenteel: “We onderzoeken of een systeem van verhandelbare bouwrechten en planologische ruil als instrumenten kan ingezet worden voor een actief en sturend ruimtelijk beleid.” (Vlaamse regering, 2014: 59) Het accent ligt met andere woorden op de invoering van een instrument, los van een verhaal over de inhoudelijke ambities waarvoor dit instrument zou moeten worden ingezet en los van de noodzakelijke coalitie van actoren die het draagvlak zou moeten vormen voor de invoering van het instrument.

In combinatie met de zin die voorafgaat aan hoger vermelde zin, zou kunnen worden afgeleid dat de invoering van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in de eerste plaats bedoeld is om het waardeverlies door het schrappen van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden op de bestemmings- en uitvoeringsplannen te compenseren met de meerwaarde af te romen die bij andere particuliere grondeigenaars ontstaat door elders nieuw woonuitbreidingsgebied te bestemmen: “Woonuitbreidingsgebieden die best niet meer ontwikkeld worden, bv. door een bestaande overstromingsproblematiek, krijgen een nieuwe planologische bestemming.” (Vlaamse regering, 2014: 59) Het risico is niet irreëel dat het door de regering beoogde systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten een louter financiële ‘vestzak-broekzak’-operatie wordt zonder klaarheid of het eindresultaat van de inzet van verhandelbare ontwikkelingsrechten ook past binnen overkoepelende, inhoudelijke beleidsdoelstellingen of –principes.

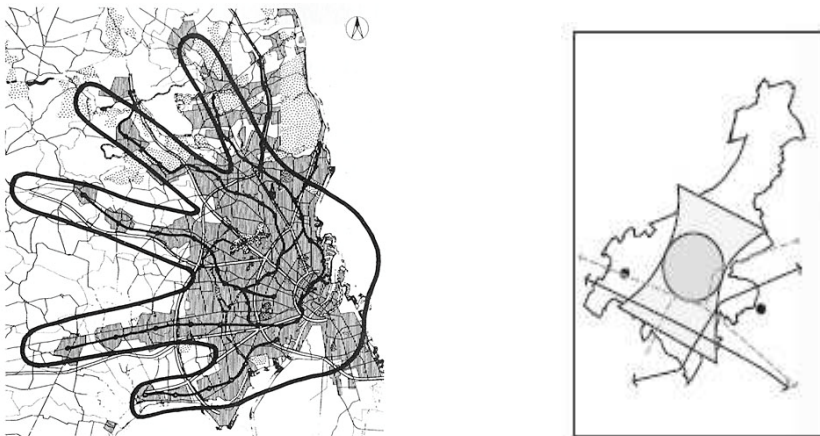
In de werktekst van het Witboek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Vlaamse overheid, 2015) worden verhandelbare ontwikkelingsrechten al enigszins aan een inhoudelijke beleidsdoelstelling gekoppeld: de verhoging van het ruimtelijk rendement. Dit blijft echter zonder meer een zeer beperkte operationalisering van het systeem, zeker in relatie tot de veelheid aan potentiële uitdagingen en doelstellingen waarvoor het systeem zou kunnen worden ingezet.

1.1. Plannings(beleids)discours met inhoudelijke verhaallijn, coalitie van actoren en institutionalisering

In de huidige netwerksamenleving staat de plannende overheid niet langer als alleswetende expert hiërarchisch boven de verschillende ruimtevragers binnen de samenleving (Thompson et al., 1991). De samenleving wordt gekenmerkt door een zeer open netwerkmodel met formele en informele (machts)verhoudingen tussen allerhande actoren, zowel overheidsactoren als middenveld-organisaties, occasioneel georganiseerde burgers en niet-georganiseerde burgers. Het plannende, ruimtelijk beleidsdomein moet haar legitimiteit verwerven, haar eigen meerwaarde aantonen, door wervende en realisatiegerichte verhalen te maken. Volgens Throgmorton (1996 en 2003) moet de ruimtelijke planning daarom vooral toekomstgerichte verhalen vertellen die mensen helpen om zich duurzame plekken te verbeelden en deze ook te creëren. Het vertellen van dit verhaal is niet zozeer gericht op het veranderen van de ruimtelijke inrichting an sich, maar op het regelen, vormen of veranderen van de stroom aan toekomstige, menselijke handelingen met het oog op het realiseren van de gewenste ruimtelijke inrichting.

Hajer (1995: 44) spreekt in dit kader over een beleidsdiscours: “a specific ensemble of ideas, concepts and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social relations.” Hidding et al. (1998: 10) vertalen dit op hun beurt vervolgens naar een planningsdiscours, als een specifieke vorm van beleidsdiscours: “een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden [over een verschijnsel, over de ruimtelijke organisatie van de samenleving] dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen.” Het zijn echter vooral Van Tatenhove et al. (2000) die helder definiëren wat de drie essentiële elementen zijn van een beleids- of planningsdiscours: een inhoudelijke verhaallijn, een coalitie van actoren en een institutionalisering van het verhaal en de actorencoalitie in de beleidspraktijk.

- Het inhoudelijk scheppende of wervende verhaal stelt actoren in staat om via ‘visioning’ of ‘framing’ begrippen, categorieën en verhaallijnen afkomstig uit verschillende invalshoeken en beleidsperspectieven te combineren. Ruimtelijke planners en ontwerpers beschikken hierover over verschillende media en technieken zoals concepten, ontwerpen, maquettes, een eigen vakjargon, ... Bekende verhalen uit de ruimtelijke planning zijn het ‘vingerplan’ van Kopenhagen en, dichterbij huis, het ‘zandlopermodel’ uit het Ruimtelijk Structuurplan Gent. (figuur 1)
- Rond deze verhaallijn groeit een coalitie van actoren die dezelfde inhoudelijke verhaallijn op een eigen manier interpreteren en inzetten in de voorbereiding van de verdere uitbouw van hun eigen beleid. Actoren kunnen afkomstig zijn uit politieke, wetenschappelijke, ambtelijke, activistische, media of andere hoek.
- Er is pas echt sprake van een beleidsdiscours wanneer het verhaal en de coalitie worden geïnstitutionaliseerd in de beleidspraktijk via wetgeving en instrumenten, via wetenschappelijke ondersteuning vanuit het onderzoek en via organisatie van de overheid. Op die manier stabiliseren de inhoud en de machtsverhoudingen en taakverdelingen tussen actoren.



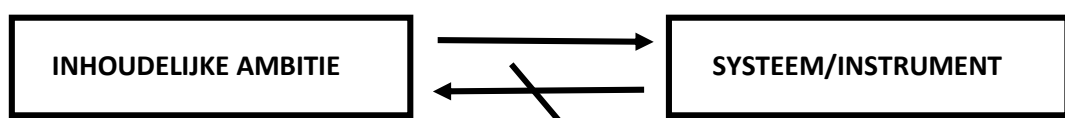
Figuur 1. Het 'vingerplan' van Kopenhagen en het 'zandlopermodel' uit het Ruimtelijk Structuurplan Gent.

De hoger vermelde passage uit het regeerakkoord en de voorlopige debatten over verhandelbare ontwikkelingsrechten verraden een dominante focus op de institutionele en de actorendimensie van het systeem. De hoe-vragen over de noodzakelijke marktwerking, de vereiste regelgeving en de interferentie met het eigendomsbegrip refereren naar de institutionele dimensie van het verhaal. De wie-vragen over de rol van de overheid en de actoren/eigenaars in de sending sites and receiving sites verwijzen naar de actorendimensie van het systeem.

BEDENKING 1. De waarom-vragen, de inhoudelijke doelstellingen waarvoor het systeem zou moeten worden ingezet, komen tot nog toe onvoldoende aan bod in het debat over verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Een uitgangspunt bij het invoeren van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is dat het systeem bijdraagt tot het bereiken van ecologisch, economisch en sociaal duurzame doelstellingen.

BEDENKING 2. Verhandelbare ontwikkelingsrechten mogen enkel worden ingezet binnen een overkoepelend duurzaamheidsobjectief. Zonder geactualiseerde langetermijnvisie op de duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen, geoperationaliseerd in voldoende en concrete beleidskaders voor de kortere termijn, is het onverantwoord om het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten louter instrumenteel te introduceren.



Economische duurzaamheid moet hierbij nadrukkelijk worden benaderd als een inhoudelijke doelstelling en mag dus niet worden verengd tot de financiële haalbaarheid van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten, tot een budgettair neutrale ruil van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden tussen twee gebieden of tot het vrijwaren van de financiële grondpositie van een individu zonder dat er een maatschappelijke ruimtelijke meerwaarde wordt gegenereerd.

Een ander voortdurend aandachtspunt is dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten niet mag resulteren in perverse, sociale verdringings- of segregatiemechanismen.

1.2. Nood aan verbindende verhalen

Bruil et al. (2004) maken in relatie tot het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten een onderscheid tussen verschillende types doelstellingen.

- Zogenaamde ‘dwingende’ beleidsdoelstellingen lenen zich niet tot inzet van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Een voorbeeld is het beschermen, in stand houden, inrichten en beheren van speciale beschermingszones in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De verplichting van de Vlaamse overheid om de habitats en soorten in deze zones te beschermen, is zo ‘dwingend’ dat dit niet aan de vrijwilligheid van grondeigenaars om ontwikkelingsrechten te verhandelen kan worden overgelaten. De overheid moet in dergelijke zones zelf het initiatief nemen en door onder meer onteigening strategische grondposities verwerven.
- ‘Gewenste’ beleidsdoelstellingen, zonder urgentie of absoluut dwingend karakter, lenen zich dan weer wel tot de inzet van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Deze stelling vergt natuurlijk een grondige inschatting van de dringendheid en dwingendheid van de beoogde ontwikkelingen. Is bijvoorbeeld het vergroten van transit oriented development in hoge dichtheid op plekken met een hoge openbaar vervoersknooppuntwaarde en een hoog voorzieningenniveau weinig dringend of dwingend in het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen in opmaak? Laten we dergelijke ontwikkeling met andere al dan niet over aan het vrijwillig initiatief van projectontwikkelaars? Of hoe dringend en dwingend is het wegwerken van de fragmentatie van de open ruimte door slecht gelegen juridisch aanbod in woongebied met landelijk karakter niet te ontwikkelen? Het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit in een bepaald gebied, door het aanplanten van kleine landschapselementen door particuliere grondeigenaars, kan dan weer wel worden gebaseerd op de vrijwilligheid van verhandelbare ontwikkelingsrechten.
- Het toelaten van zogezegde ‘ongewenste’ ruimtelijke ontwikkelingen in bepaalde gebieden mits een voldoende hoge tegenprestatie is niet onmiddellijk een voorbeeld van een beleidsdoelstelling, maar kan wel een aanbod aan ontwikkelingsrechten genereren dat in waardevolle gebieden kan ingezet worden om de ontwikkeling aldaar te temperen. Het creëren van ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande oneigenlijke activiteiten in versnipperde landbouwgebieden is met andere woorden niet vrijblijvend, maar moet

worden benut om (elders) een kwaliteitsverbetering te bevorderen. In Nederland wordt dit wel eens het ‘neen, tenzij’-beleid genoemd.

BEDENKING 3. Het inzetten van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten kan niet worden ingezet voor het bereiken van dwingende en/of dringende beleidsdoelstellingen.

Drie andere dimensies zijn evenzeer relevant wanneer het de inzet van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten betreft: de geografische schaal, het thema en het vrijwillige karakter.

6

- In het verhaal dat aan de basis ligt van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is het belangrijk dat het inhoudelijke verband tussen de beperkingen in de sending sites en de extra mogelijkheden in de receiving sites helder is. Een zekere geografische nabijheid van beide sites is hierbij ongetwijfeld een pluspunt. Eigenaars in de receiving sites kunnen dan immers met eigen ogen vaststellen welke ruimtelijke baten/kwaliteitsverbeteringen hun extra financiële inspanningen voor het aankopen van ontwikkelingsrechten hebben opgeleverd. Dit verhoogt het maatschappelijk draagvlak voor het systeem. Zonder onmiddellijke geografische nabijheid tussen sending sites en receiving sites kan de indruk ontstaan van de afwenteling van externe effecten door een bepaalde ontwikkeling in de receiving sites. Een voorbeeld dat in dit kader vaak wordt aangehaald, is het gelijkaardige systeem van verhandelbare emissierechten: rijkere landen met een belangrijke bijdrage tot de luchtverontreiniging “kopen” de verdere emissie van vervuilde lucht “af” van armere landen met veel bossen en nog vrij maagdelijke luchtkwaliteit. In het geval dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten verwordt tot een soort ‘generiek’ platform van verkoop en aankoop van ontwikkelingsrechten zonder geografische relatie tussen sending sites en receiving sites, krijgt het systeem de verschijningsvorm van een (verdoken) belasting op ongewenst gedrag wat het draagvlak voor het systeem kan ondermijnen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen opgaan in een systeem waarbij alle mensen die een zonevreemde woning uitbreiden, rechten zouden moeten aankopen vanuit een centrale pot die wordt gevoed met rechten die worden verkocht door mensen die een woning in een stedelijk gebied renoveren.

BEDENKING 4. Er is nood aan een onderlinge geografische nabijheid van sending sites en receiving sites.

- Ook bij het inhoudelijke thema van het verhaal dat aan de basis ligt van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten, is waakzaamheid geboden. Het is van belang dat beide zijden van het verhaal, de beperkingen en de extra mogelijkheden, blijven passen binnen het overkoepelende duurzaamheidsstreven. Wanneer, mits het aankopen van ontwikkelingsrechten, in de receiving sites buitensporige ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden gecreëerd die vanuit duurzaamheidsoogpunt niet te

verantwoorden zijn, is de kans groot dat de maatschappelijke perceptie ontstaat dat ongewenst gedrag wordt gedoogd mits voldoende vergoeding.

- Tenslotte is een uitgangspunt van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten 'vrijwilligheid'. Eigenaars in sending sites beslissen vrijwillig wanneer zij al dan niet ontwikkelingsrechten op de markt brengen en hun ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden beperken... hetzelfde geldt voor eigenaars in receiving sites bij het beslissen over het al dan niet aankopen van ontwikkelingsrechten voor het creëren van extra ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Naast de sterke overheidsinmenging, is dit het grote verschil met het bestaande planbaten- en planschadesysteem. Een eigenaar kan in dit systeem niet vrijwillig beslissen om al dan niet de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn eigendom te beperken of te vergroten. Vanaf de bestemmingswijziging is zijn eigendom hiermee bezwaard.

2. BeVORderlijke verhalen

Hierna volgen vijf inhoudelijke verhalen die ik aan de expertenwerkgroep voorlegde om de grenzen van de inzetbaarheid van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten af te tasten. Het zijn zeker geen afgewerkte verhalen en werden evenmin uitgewerkt tot een businesscase om de economische haalbaarheid te evalueren. Zij zijn vooral opgezet om te verkennen of en hoe bepaalde overheidsdoelstellingen zouden kunnen worden bereikt via een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten.

2.1. Energielandschap

a) Vaststellingen

Vanuit het algemene streven naar een graduele vervanging van fossiele energie door hernieuwbare energie, worden vandaag over heel Vlaanderen grote windturbines opgericht. Deze worden vaak gebundeld met bestaande grootschalige havengebieden, bedrijventerreinen of lijninfrastructuur (figuur 2). Artikel 4.4.9. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening maakt het bovendien mogelijk om voor heel wat bestemmingen, waaronder agrarisch gebied, bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor windturbines en windturbineparken, af te wijken van de bestemmingsvoorschriften.

De inplanting van windturbines op landbouwgrond is zonder meer een lucratieve ontwikkeling voor de betrokken landbouwer-grondeigenaar. Deze krijgt voor de bouw van en de toegang tot een windturbine op het perceel een riant vergoeding. In sommige gevallen zou dit oplopen tot 25.000 euro per jaar. De omringende landbouwers-grondeigenaars ontvangen niets. De 'afgunst' van deze burens leidt vaak tot aanslepende, juridische procedures over de vergunning van de windturbine wat het realiseren van de transitie naar hernieuwbare energieproductie vertraagt.



Figuur 2. Windturbines in agrarisch gebied langsheen lijninfrastructuur.

Daarnaast is er de vaststelling dat andere bronnen voor hernieuwbare energieproductie die door landbouwers kunnen worden geproduceerd als bijproduct van hun landbouwactiviteit, doorsnee minder lucratief zijn. Biomassa afkomstig uit agroforestry, het onderhoud van kleine landschapselementen, het maaien van bermen en het aanplanten van percelen met korte-omloophoot (figuur 2), brengt minder op dan het toelaten van een windturbine op een gedeelte van het eigen perceel. Tegelijkertijd dragen deze andere vormen van hernieuwbare energieproductie in de meeste gevallen bij tot de vorming van het type multifunctionele landbouwlandschappen waarvoor een maatschappelijke behoefte bestaat in onze verstedelijkte samenleving.



Figuur 3. Agroforestry (boven), onderhoud kleine landschapselementen (links onder), biomassacentrale op bermmaaisel (midden onder), korte-omloophoot (rechts onder).

Tenslotte stelt de werktekst voor het Witboek BRV (Vlaamse overheid-Ruimte Vlaanderen, 2015: 30-31) letterlijk: “Energieproductie in de open ruimte gebeurt zorgvuldig om versnippering te voorkomen. Het creëren van voldoende (verweven) ruimteaanbod is nodig om substantieel bij te dragen tot energiedoelstellingen, aantrekkelijke energielandschappen tot stand te brengen en meerwaarde te zoeken vanuit het samengaan met voedselproductie, waterbeheer en biodiversiteit.” De andere vormen van hernieuwbare energieproductie komen ongetwijfeld meer aan deze laatste ambitie tegemoet dan de massale inplanting van windturbines in de Vlaamse open ruimte.

b) BeVORderlijk verhaal

In een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zou de lucratieve inplanting van windturbines kunnen worden gekoppeld aan de ondersteuning van de minder lucratieve productie van biomassa als nevenproduct van landbouwactiviteiten.

De overheid legt in een ruimtelijk uitvoeringsplan vast welke zone in aanmerking komt voor de inplanting van windturbines en koppelt aan de uitvoering van de vergunning voor een windturbine de voorwaarde dat de grondeigenaar moet beschikken over een aangekocht ontwikkelingsrecht (receiving site). Tegelijk bakent de overheid in een (of hetzelfde) ruimtelijk uitvoeringsplan een zone aan waar de inrichting van gronden voor de productie van biomassa in relatie tot landbouwactiviteiten en in functie van de ontwikkeling van een multifunctioneel landbouwlandschap aanleiding geeft tot het toekennen van verhandelbare ontwikkelingsrechten (sending site). Zowel de grondeigenaars in de receiving site als de grondeigenaars/gebruikers in de sending sites oordelen vrijwillig of ze in het systeem instappen.

Sending site	Zone waar productie van biomassa in relatie tot landbouw en in functie van multifunctioneel landschap wordt gestimuleerd	Ruimtelijk uitvoeringsplan
Receiving site	Zone waar windturbines kunnen worden ingeplant	

Absolute voorwaarde voor de haalbaarheid van dergelijk systeem is het buiten werking stellen van de generieke regeling in artikel 4.4.9 § 1 uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Zolang het wettelijk mogelijk blijft om nagenoeg overal windturbines in te planten, is het onmogelijk om de inplanting van een windturbine afhankelijk te maken van het aankopen van een ontwikkelingsrecht. Belangrijk aandachtspunt lijkt ook de onmiddellijke nabijheid van sending en receiving sites.

In de expertenwerkgroep gingen stemmen op om de gevraagde ontwikkeling in de sending site niet te zwaar op te laden met de landschappelijk aantrekkelijke productie van biomassa in relatie tot landschap. De suggestie werd geformuleerd om de sending site als het ware te laten samenvallen met de receiving site en de landbouwers die geen windturbine op het eigen perceel krijgen, te laten delen in de financiële opbrengst van op andermans percelen gerealiseerde windturbines. Deze suggestie gaat mijns inziens ruim voorbij aan het overkoepelende duurzaamheidsstreven... de grondeigenaars/landbouwers in de sending site worden enkel financieel vergoed en dragen niets bij tot een duurzaamheidsdoel.

2.2. Biodiversiteit/waterbeheer op verschillende schaalniveaus

a) Vaststellingen

Circa 9 % van de oppervlakte van Vlaanderen is in gebruik als tuin. (Bomans et al., 2011; Dewaelheyns, 2014) Deze tuinen zijn grotendeels in privaat bezit en worden naar de eigen inzichten van de particuliere eigenaar beheerd (figuur 4). Naast de tuinen die kleine groenelementen vormen in een dichtbebouwde stedelijke omgeving, 'vertuinen' grotere openruimtegeheelen in Vlaanderen als gevolg van de sterk verspreide verstedelijking. (Tempels et al., 2012) Deze sterk verspreide verstedelijking heeft bovendien de bizarre eigenschap om zich af te keren van de omliggende open ruimte, om zich met andere woorden om geen enkele manier te verbinden met deze open ruimte (figuur 4). (Leinfelder, 2007)

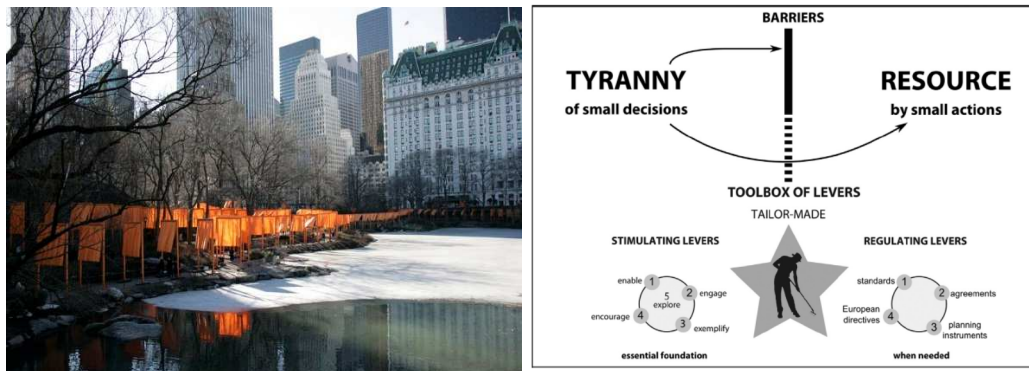
10



Figuur 4. Beheer van de tuin naar het eigen inzicht van de eigenaar (boven). Het ontbreken van enige relatie tussen woning en open ruimte (onder).

Leinfelder (2007) wijst op het potentieel van de Vlaamse open ruimte om deze te ontwikkelen als een publieke, of meer specifiek een gedeelde ruimte waar niet alleen landbouwers of andere typische openruimtegebruikers bepalend zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling. Een van de belangrijkste aandachtspunten in zijn pleidooi voor een andere benadering van de Vlaamse open ruimte is niet alleen bezig te zijn met de open ruimte op zich, maar eveneens met het vormgeven van de bebouwde rand. Door deze een visuele en functionele relatie te laten aangaan met de open ruimte erbinnen, wordt in de vormgeving van de open ruimte met bebouwde rand de garantie ingebouwd dat de open ruimte ook op termijn open blijft. De parallel met de dure appartementsgebouwen rond Central Park-New York wordt getrokken (figuur 5).

Dewaelheyns (2014) wijst op haar beurt op het enorme potentieel dat er in het geheel van alle private tuinen, de tuinstructuur, aanwezig is om een aantal cruciale ecosysteemdiensten aan onze samenleving te leveren. Van een 'tyranny of small decisions' door individuele keuzes voor elke tuin afzonderlijk zou dit volgens haar kunnen evolueren naar een 'resource by small actions'. Als elke tuineigenaar binnen de tuinstructuur, met een oppervlakte van 9 % van het Vlaamse grondgebied, overtuigd zou kunnen worden om 10 % van zijn/haar tuin voor biodiversiteit of waterberging in te zetten, zou er cumulatief een groot verschil kunnen worden gemaakt (figuur 5).



Figuur 5. Bebouwde rand rond Central Park-New York (links). Van 'tyranny of small decisions' naar 'resource by small actions' (rechts). (Dewaelheyns, 2014)

Tenslotte stelt de werktekst voor het Witboek BRV (Vlaamse overheid-Ruimte Vlaanderen, 2015: 70) letterlijk: "Het effect op de ruimtelijke veerkracht moet een aandachtspunt zijn in elke fase van elk ruimtelijk project of ingreep van individuele ontwikkelaars, bedrijven en burgers." In dit kader moeten individuele burgers ondersteund worden om veerkrachtverhogende maatregelen te nemen bij elk ruimtelijk project (beleidslijn 3).

b) BeVOrderlijk verhaal

De doctoraatsonderzoeken van Leinfelder en Dewaelheyns kunnen in een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten met elkaar worden gekoppeld.

De overheid definieert in een ruimtelijk uitvoeringsplan een ontwikkelingszone voor bebouwing vast aan de rand van een landschap met hoge biodiversiteit of aan de rand van een waterbergingszone/gecontroleerd overstromingsgebied. Projectontwikkelaars of particuliere bouwheren kunnen op deze unieke locatie hun exclusief project realiseren, enkel indien ze beschikken over de nodige aangekochte ontwikkelingsrechten (receiving site). Wanneer ze niet over deze rechten beschikken, blijft een openruimtebestemming gelden. Tegelijk bakt de overheid in een ruimtelijk uitvoeringsplan of in een stedenbouwkundige verordening zones af waar tuineigenaars voor een voorgeschreven biodiversiteitsbeheer of waterberging op een percentage van hun tuinoppervlakte verhandelbare ontwikkelingsrechten worden toegekend (sending site). Zowel de grondeigenaars in de receiving site als de grondeigenaars/gebruikers in de sending sites oordelen vrijwillig of ze in het systeem instappen.

Sending site	Zone waar biodiversiteitsbeheer of waterberging in particuliere tuinen wordt gestimuleerd	Ruimtelijk uitvoeringsplan of stedenbouwkundige verordening
Receiving site	Ontwikkelingszone rond aantrekkelijk landschap of waterbergingszone waar exclusieve projecten kunnen worden ontwikkeld	Ruimtelijk uitvoeringsplan

De ontwikkelingen in de sending site en in de receiving site dragen bij tot een overkoepelend duurzaamheidsdoel. Wat de laatste betreft, bestaat dit in het garanderen of lange termijn van het behoud van de betrokken open ruimte. Belangrijk aandachtspunt in dit verhaal is het aspect van sociale rechtvaardigheid. Het risico bestaat dat de ontwikkelingen in de receiving site enkel betaalbaar zijn voor de ‘happy few’.

2.3. Seveso-bedrijvencluster

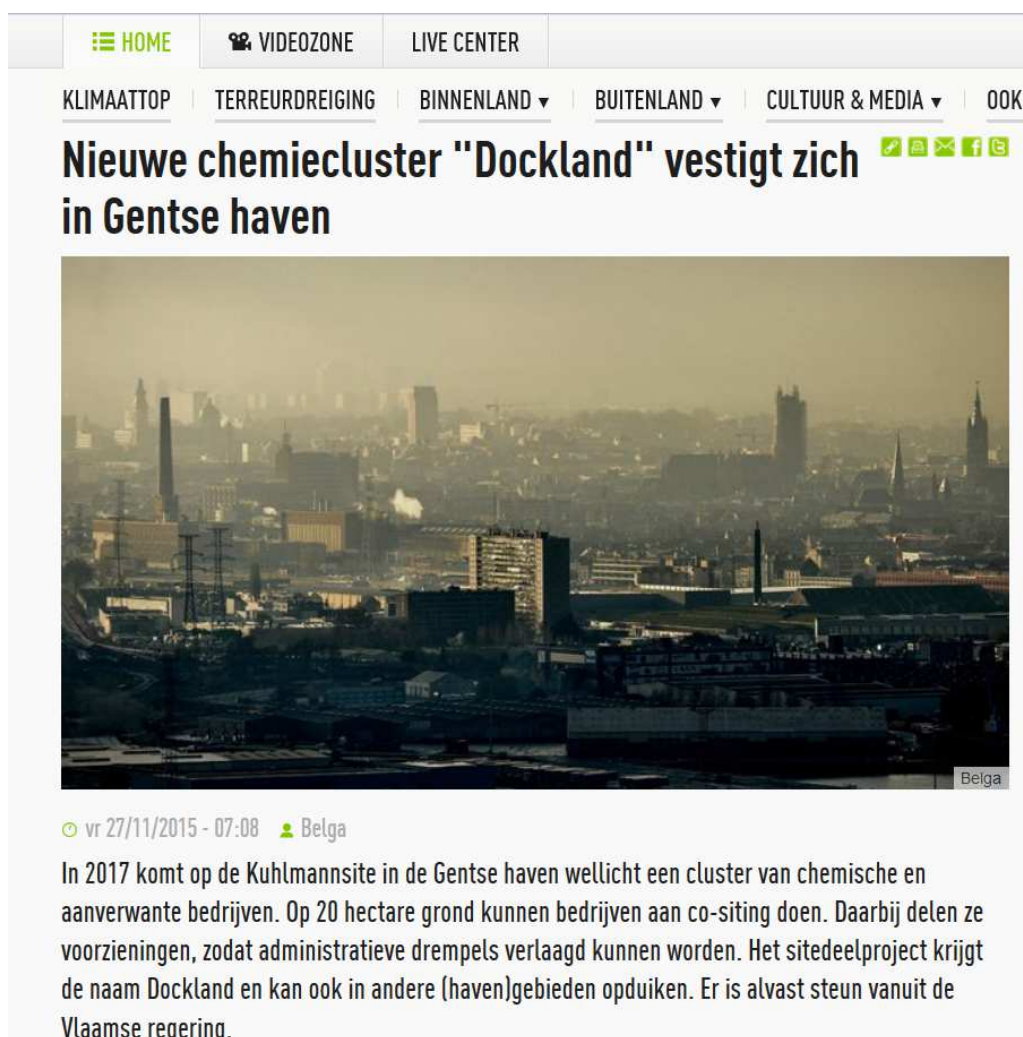
a) Vaststellingen

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Vlaamse overheid, 1997) voorziet in de mogelijkheid om voor historisch gegroeide bedrijven ter plekke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden (behoud, uitbreiding) te voorzien. Dit zijn regionale bedrijven die niet gelegen zijn in gemeenten die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden geselecteerd als economisch knooppunt, maar morfologisch en ruimtelijk verweven zijn en een specifieke sociaal-economische relatie hebben met de omgeving (figuur 6). Iets gelijkaardig betreft de mogelijkheid om via een sectoraal bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan aan te geven wat de uitbreidingsmogelijkheden zijn voor lokale bedrijven in een niet-geëigende bestemming. Beide instrumenten bieden het voordeel aan de betrokken bedrijven om op de oorspronkelijke site verder te ontwikkelen en niet op zoek te hoeven gaan naar beschikbare ruimte op regionale of lokale bedrijventerreinen.



Figuur 6. Historisch gegroeid bedrijf in landelijke kern.

Daarnaast bevinden zich verspreid over Vlaanderen bedrijven wiens activiteiten een gevaar kunnen inhouden voor de bewoners in de onmiddellijke omgeving. Vaak moeten voor dergelijke Seveso-bedrijven verschillende maatregelen worden getroffen om hen inpasbaar te maken en/of te houden in hun huidige omgeving. In de Gentse haven werd recent, met steun van de Vlaamse regering, het project 'Dockland' gelanceerd op een voormalige bedrijfssite (figuur 7). Op deze site van 20 ha zal een cluster van chemische en aanverwante bedrijven worden ontwikkeld, onder meer door de herlokalisering van scheikundige bedrijven van elders naar deze cluster.



Figuur 7. Met de chemiecluster 'Dockland' kunnen hinderlijke bedrijven worden geherlokaliseerd naar de haven.

De werktekst voor het Witboek BRV (Vlaamse overheid-Ruimte Vlaanderen, 2015) stelt 'gezondheidsneutraal' ruimtelijk ontwikkelen als minimum voorop. Het ruimtelijk ontwikkelingsprogramma voor een (project)gebied heeft over het geheel minstens een neutraal effect op het vlak van gezondheid. Ook voor de omgeving van logistieke activiteiten stelt de werktekst voorop dat de leefkwaliteit moet worden versterkt. Daarom moet het ruimtelijk beleid inzetten op de concentratie van de logistieke goederenstroom op één plek per regio met stedelijk

karakter en grote inspanningen doen om de hinder en de milieudruk te minimaliseren in de omgeving van het beperkte aantal logistieke knooppunten.

b) BeVORderlijk verhaal

Deze vaststellingen kunnen in een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten aan elkaar worden gekoppeld.

De overheid maakt een ruimtelijk uitvoeringsplan op voor de ruimtelijke ontwikkeling van een historisch gegroeid bedrijf of voor lokale, zonevreemde bedrijven. Ze duidt de zone voor deze bestaande bedrijven aan als receiving site zodat de bedrijven slechts ruimtelijk kunnen ontwikkelen mits ze beschikken over de nodige aangekochte ontwikkelingsrechten. Tegelijk bakent de overheid in een ruimtelijk uitvoeringsplan een zone voor de (her)vestiging van seveso-bedrijven of logistieke bedrijven af waar bedrijven, op het moment dat ze er zich vestigen, verhandelbare ontwikkelingsrechten krijgen toegekend (sending site).

Sending site	Zone voor de (her)vestiging van seveso- of logistieke bedrijven	Ruimtelijk uitvoeringsplan
Receiving site	Zones voor historisch gegroeide bedrijven of zonevreemde bedrijven	

De ontwikkelingen in de sending site dragen duidelijk bij tot een overkoepelend duurzaamheidsdoel, namelijk het beschermen van de leefkwaliteit. Ook de ontwikkelingen in de receiving sites zijn voldoende duurzaam wanneer het verantwoorde behoud van het bedrijf op de oorspronkelijke plek impliceert dat er elders geen open ruimte moet worden aangesneden voor de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein voor de hervestiging van het bedrijf.

Het is aangewezen om de sending sites en receiving sites in elkaars nabijheid te voorzien met het oog op het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor het behoud van de bestaande bedrijven op de huidige site.

2.4. Verweven bedrijvigheid

a) Vaststellingen

Vandaag overheerst nog steeds sterk de perceptie dat bedrijvigheid moet worden gescheiden van de woonfunctie. Ondanks de oproep in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen naar meer verweving van wonen en werken, overheerst een ruimtelijk-economisch aanbodbeleid van lokale en regionale bedrijventerreinen. Meer nog, de dominante focus op het vestigen van bedrijven op speciaal daartoe uitgeruste, monofunctionele bedrijventerreinen resulteert zelfs in het weren van ruimte verslindende bedrijvigheid van deze terreinen. Het ruimtebeslag van bijvoorbeeld grondwerkers gaat

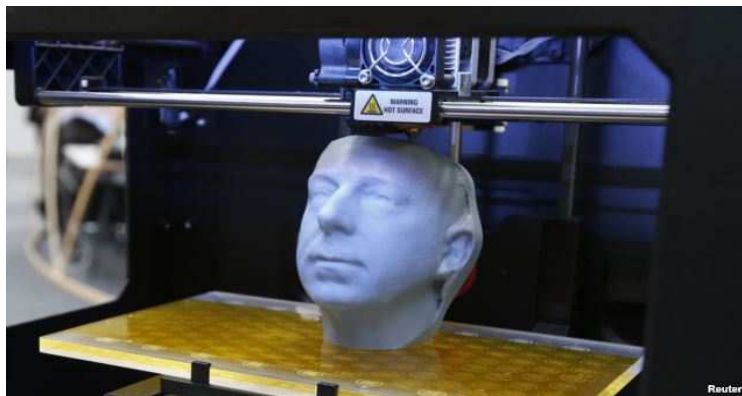
immers ten koste van de ruimtebehoefte van andere economische activiteiten. De grondwerkers worden verdrongen naar leegstaande landbouwbedrijfszetels in het agrarisch gebied. (figuur 8)



15

Figuur 8. Voortdurend aanbodbeleid aan bedrijventerreinen (links). Ruimtelijke verdringing van grondwerkers naar agrarisch gebied (rechts).

Daarnaast maakt de steeds betere beschikbare (milieu)technologie het in toenemende mate mogelijk om productieactiviteiten te verweven met de woonfunctie in een stedelijke omgeving. Ook de maakindustrie, met bijvoorbeeld 3D-printing van maatwerk, heeft een zeer kleine ruimtelijke en milieukundige voetafdruk en is perfect integreerbaar in een stedelijke omgeving (figuur 9).



Figuur 9. Maakindustrie met zeer kleine ruimtelijke en milieukundige voetafdruk.

De werktekst voor het Witboek BRV (Vlaamse overheid-Ruimte Vlaanderen, 2015: 47) stelt letterlijk: “Verdrukking van verweefbare economische activiteiten uit de stadswijken en dorpen worden daarom tegengegaan. Ondernemers die op zoek zijn naar bedrijfsruimte, worden nu vaak te snel doorverwezen naar bedrijventerreinen, terwijl er leegstaande sites in de kernen beschikbaar zijn. De maakindustrie is als technologische vooruitgang en zoals 3D printen steeds schoner, kleinschaliger en meer decentraal georganiseerd.” In de visie in de werktekst op monitoring van het operationeel beleid wordt vooropgesteld dat de langetermijnrichting voor de evolutie van bestemmingen

gedomineerd door ruimtebeslag maximaal 378.500 ha – dit is zoals voorzien in de ruimtebegroting van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen – mag bedragen, maar dat er gestreefd wordt naar minder dan 373.5000 ha – dit is minder dan de huidige oppervlakte aan bestemmingen met ruimtebeslag. Voor ‘industrie’ betekent dit een maximale oppervlakte van 66.000 ha, maar een streven naar maximum 62.600 ha (huidige oppervlakte). Dit houdt dus in dat de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen zeer omzichtig zal moeten gebeuren.

b) BeVORderlijk verhaal

Deze vaststellingen kunnen in een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten aan elkaar worden gekoppeld.

De overheid maakt een ruimtelijk uitvoeringsplan op voor een nieuw regionaal of lokaal bedrijventerrein, maar koppelt de aanleg ervan en de vergunning van bedrijven op het terrein aan het beschikken over de nodige aangekochte ontwikkelingsrechten (receiving site). Tegelijk maakt ze in een stedenbouwkundige verordening duidelijk dat de vergunningverlening voor de herontwikkeling van verlaten bedrijfssites of –terreinen in een stedelijke omgeving gepaard gaat met het toekennen van verhandelbare ontwikkelingsrechten aan de initiatiefnemers (sending site).

Sending site	Verlaten bedrijfssites of –terreinen in een stedelijke omgeving, ingevuld met nieuwe economische activiteiten	Ruimtelijk uitvoeringsplan
Receiving site	Zone voor nieuw regionaal of lokaal bedrijventerrein	Stedenbouwkundige verordening

De ontwikkelingen in de sending site dragen duidelijk bij tot een overkoepelend duurzaamheidsdoel, namelijk de verweving van nieuwe economische activiteiten in het woonweefsel en bijgevolg het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaande ruimtebeslag. Het duurzaamheidsstreven voor de receiving sites is niet altijd even helder; uiteindelijk gaat het hierbij nog steeds over greenfieldontwikkeling. Het is in ieder geval aangewezen om de sending sites en receiving sites in elkaars nabijheid te voorzien met het oog op het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor het ontwikkelen van nieuw regionaal of lokaal bedrijventerrein.

2.5. Transit oriented development

De hierna volgende bespreking van de mogelijke inzetbaarheid van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in het kader van het bevorderen van ‘transit oriented development’ kent een andere opbouw. Het zal vooral ingaan op de noodzakelijke voorwaarden die moeten worden vervuld alvorens de inzetbaarheid nog maar kan worden overwogen. Tegelijk wordt het concept van verhandelbare ontwikkelingsrechten net vaak door politici en beleidsmakers aangekaart wanneer het gaat over het stimuleren van verdichting op openbare vervoersknooppunten en het ontmoedigen van residentiële ontwikkeling in linten en verspreide bebouwing (figuur 10).



Figuur 10. Transit oriented development in regionet Leuven.

Uit de besprekingen in de expertenwerkgroep bleek dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten slechts opgaat wanneer de eigenaars of ontwikkelaars in receiving sites het gevoel hebben dat ze via het systeem extra mogelijkheden worden geboden als ze bereid zijn om zich voor die extra mogelijkheden ontwikkelingsrechten aan te schaffen. Er moet samengevat een gevoel van schaarste aan extra ontwikkelingsmogelijkheden heersen zodat de meerwaarde van de ontwikkeling opweegt ten opzichte van de meerkost van de ontwikkelingsrechten. Net het ontbreken van een gevoel van schaarste aan extra ontwikkelingsmogelijkheden speelt de inzetbaarheid van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in het kader van 'transit oriented development' parten.

- De bestemming woongebied bevat nog zoveel beschikbaar juridisch aanbod aan bouwpercelen dat er geen gevoel van schaarste en een gedeelde behoefte aan verdichting bestaat. In relatie tot het vrijwillige karakter van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten, betekent dit enorme aanbod aan bouw mogelijkheden a priori een hypotheek op de inzet van het systeem voor de bevordering van 'transit oriented development' op openbare vervoersknooppunten. Minimaal moet het grootste deel van de nog niet ontwikkelde woonuitbreidingsgebieden worden geschrapt. In essentie zouden ze allemaal moeten worden geschrapt, tenzij deze die vanuit het principe van 'transit oriented development' gunstig gelegen zijn.
- De stedenbouwkundige voorschriften voor de gewestplanbestemming 'woongebied' houden nagenoeg geen bepalingen in voor de dichtheid en de bouwhoogte. Dichtheden worden gedifferentieerd naar lagere dichtheden (woonpark), maar niet naar hoge dichtheden. Slechts gebiedsspecifiek zijn er bepalingen rond maximale bouwhoogtes. Abstractie makend van de niet genormeerde appreciatie van de goede ruimtelijke ordening (harmonieregel), bestaat er met andere woorden geen beperking op het aantal bouwlagen of op de woningdichtheid. In een dergelijke context worden hogere dichtheden en bijkomende bouwlagen niet gepercipieerd als extra ontwikkelingsmogelijkheden waarvoor eigenaars of ontwikkelaars bereid zijn te betalen.

Het generiek opschorten van voorschriften met betrekking tot dichtheid en bouwhoogte in oude verkavelingsvergunningen holt de potenties om het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in te zetten nog verder uit. Niet alleen wordt er nog bijkomend juridisch aanbod gecreëerd, ook de perceptie van extra mogelijkheden wordt verder ondermijnd.

De vraag kan bijgevolg worden gesteld of het nog mogelijk en/of opportuun is om vandaag aan de gewestplanbestemming 'woongebied' in heel Vlaanderen een maximale bouwhoogte en een maximale dichtheid te verbinden.

Mocht dit mogelijk zijn, dan zou op plekken die in aanmerking komen voor 'transit oriented development' een groter aantal bouwlagen en een grotere dichtheid kunnen worden toegelaten mits het aankopen van ontwikkelingsrechten (receiving sites). Tegelijk zou het mogelijk worden om op andere plekken mensen aan te moedigen om hun perceel in woongebied niet te bebouwen mits het verkopen van ontwikkelingsrechten (sending sites). De werktekst voor het Witboek BRV spreekt over het terugdringen van 'landschappelijke ruis', de bebouwde ruimte gelegen op belangrijke zichtassen, en over het schrappen en/of wegnemen van slecht gelegen (aanbod aan) bebouwing in functie van waterbergings- of biodiversiteitsknelpunten.

2.6. Bedenkingen vanuit beVORderlijke verhalen

Uit de vijf beleidsverhalen waarin inhoudelijk voldoende aanknopingspunten lijken te bestaan om het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten te overwegen, kunnen volgende bijkomende bedenkingen worden gedestilleerd.

BEDENKING 5. Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten hoeft niet enkel aan bestemmingen worden gekoppeld. Vaak liggen er heel wat kansen te rapen in het inrichtings- en beheersluik van de ruimtelijke planning.

BEDENKING 6. Receiving sites hoeven niet altijd gebieden te zijn waar er naar een hogere dichtheid of bouwhoogte wordt gestreefd. Ook het creëren van exclusieve woonomgevingen met lage dichtheden aan de rand van een aantrekkelijk landschap kan tot het ontstaan van meerwaarde leiden waarvan ontwikkelaars of eigenaars bereid zijn een deel af te staan. Aandachtspunten hierbij zijn het overkoepelende duurzaamheidsdoel en de sociale rechtvaardigheid.

BEDENKING 7. Vandaag biedt de Vlaamse Codex reeds verschillende, generieke extra ontwikkelingsmogelijkheden aan woningen, bedrijven, energieproductie, nieuwe functies... in agrarisch gebied. In een ideale wereld zou het aanspreken van deze ontwikkelingsmogelijkheden (met terugwerkende kracht) via een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten ten bate zijn van minder vanzelfsprekende keuzes elders.

BEDENKING 8. Zonder verregaande ingrepen in het juridisch aanbod aan bouwpercelen in het woongebied, lijkt het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zelfs niet de moeite waard

om te worden onderzocht. Het lijkt dan opportuner om het systeem van planologische ruil, gekoppeld aan planschade en planbaten of aan ruil van gronden, te overwegen.

Bibliografie

Bomans, K., Dewaelheyns, V., Heylen, K. & Gulinck, H. (2011). The spatial importance of gardens: a regional perspective, p. 69-84. In: Dewaelheyns, V., Bomans, K. & Gulinck, H. (eds.). The powerful garden, emerging views on the garden complex. Garant, Antwerpen.

Bruil, D., Backus, G., Van Bavel, M. & Van der Hamsvoort, C. (2004). Verhandelbare ontwikkelingsrechten in Limburg; rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten. Landbouweconomisch Instituut, Den Haag.

Dewaelheyns, V. (2014). The garden complex in strategic perspective, the case of Flanders. Doctoraat. KU Leuven-Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, Leuven.

Hajer, M. (1995). The politics of environmental discourse, ecological modernisation and the policy process. Clarendon Press, Oxford.

Hidding, M., Needham, D. & Wissershof, J. (1998). Stad en land, een programma voor fundamenteel-strategisch basisonderzoek. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.

Leinfelder, H. (2007). Open ruimte als publieke ruimte, dominante en alternatieve planningsdiscoursen ten aanzien van landbouw en open ruimte in een (Vlaamse) verstedelijkte context. Academia Press, Gent.

Tempels, B., Verbeek T., Pisman A. & Allaert, G. (2012). Verstedelijking in de Vlaamse open ruimte. Een vergelijkende studie naar vijf transformaties. Steunpunt Ruimte en Wonen, Gent.

Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. & Mitchell, J. (1991). Markets, hierarchies and networks; the coordination of social life. Sage Publications, London.

Throgmorton, J. (1996). Planning as persuasive storytelling. The rhetorical construction of Chicago's electric future. University of Chicago Press, Chicago.

Throgmorton, J. (2003). Planning as persuasive storytelling in a global-scale web of relationships. Planning Theory, 2 (2), 125-151.

Van Tatenhove, J., Arts, B. & Leroy, P. (eds.) (2000). Political modernisation and the environment, the renewal of environmental policy arrangements. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Vlaamse overheid (1997). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, gecoördineerde versie. Vlaamse overheid, Brussel.

Vlaamse overheid-Ruimte Vlaanderen (2015). Werktekst voor het Witboek BRV, samen aan de slag voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling. Vlaamse overheid, Brussel.

Vlaamse regering (2014). Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019. Vlaamse regering, Brussel.